

VAI TRÒ CỦA CÁC HỘI, TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ TRONG XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT Ở NƯỚC TA

*TS NGUYỄN MINH PHƯƠNG**

1. Vài nét về vai trò của hội, tổ chức phi chính phủ hiện nay.

Mặc dù tính chất, chức năng, nhiệm vụ cụ thể của các hội, tổ chức phi chính phủ (TCPCP) có khác nhau, song thực tế cho thấy các tổ chức này có vai trò quan trọng trong đời sống chính trị - kinh tế - xã hội nước ta:

- Tập hợp, liên kết người dân thành các tổ chức xã hội và trở thành cầu nối, truyền dẫn tiếng nói, nguyện vọng của hội viên đến với Nhà nước, hay nói cách khác là thông qua các hội, TCPCP, người dân thể hiện, biểu đạt ý chí, nguyện vọng, lợi ích của mình với Nhà nước.

- Góp phần xây dựng môi trường thực hành dân chủ và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, góp ý xây dựng và phản biện xã hội đối với chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát xã hội đối với hoạt động của bộ máy công quyền và hành vi của đội ngũ công chức nhà nước, góp phần ngăn chặn và khắc phục tình trạng quan liêu và tham nhũng.

- Thúc đẩy sự hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường. Các tổ chức xã hội - nghề nghiệp không chỉ thiết lập quan hệ hợp tác, trao đổi kinh nghiệm, thông tin kinh doanh, liên kết hỗ trợ lẫn nhau trong sản xuất - kinh doanh mà còn thực hiện chức năng đại diện để bảo vệ quyền lợi chính đáng cho các doanh nghiệp thành viên và cộng đồng trên các diễn đàn trong và ngoài nước. Đồng thời, có ý kiến đóng góp tư vấn và phản biện xã hội đối với các chủ

trương, chính sách, chiến lược phát triển ngành nghề để Chính phủ và chính quyền địa phương đưa ra những quyết sách sát thực và hiệu quả...

- Tham gia chủ động, tích cực và tự nguyện thực hiện một số công việc của Nhà nước và cung ứng dịch vụ công, hỗ trợ cho hoạt động của Chính phủ trong việc phân phối dịch vụ, tăng chất lượng dịch vụ, góp phần xoá đói, giảm nghèo, phát triển kinh tế.

- Góp phần mở rộng quan hệ đối ngoại nhân dân, tăng cường sự hợp tác, giúp đỡ lẫn nhau trong việc giải quyết các vấn đề có tính chất toàn cầu như bảo vệ môi trường sinh thái, chống đói nghèo, giảm nhẹ thiên tai... Do xu thế đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, đa phương hoá, đa dạng hoá trong quan hệ quốc tế nên các quan hệ đối ngoại không chỉ theo con đường chính thức của Nhà nước mà còn theo các kênh tổ chức của hội, TCPCP.

2. Thực trạng huy động các hội, tổ chức phi chính phủ tham gia vào quá trình hoàn thiện chính sách, pháp luật ở Việt Nam.

a. Về khung pháp lý.

- Điều 87 *Hiến pháp* 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: "Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ

* Viện Khoa học Tổ chức nhà nước.

quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật trước Quốc hội”.

- Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định:

“1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức khác, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

2. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và cơ quan tổ chức hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

3. Ý kiến tham gia về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo”.

- Về thành phần Ban soạn thảo, Điều 31 của Luật này quy định, “Ban soạn thảo gồm Trưởng ban là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và các thành viên khác là đại diện lãnh đạo cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học...”

- Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004 cũng có quy định tương tự như trên.

- Điều 9 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 1999 quy định:

“Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia xây dựng pháp luật với các nội dung sau:

1. Kiến nghị với Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

2. Trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự án luật, pháp lệnh;

3. Cùng với cơ quan nhà nước có thẩm

quyền ban hành nghị quyết, thông tư liên tịch (Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 chỉ có nghị quyết liên tịch) để hướng dẫn thi hành những vấn đề khi pháp luật quy định về trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia quản lý nhà nước;

4. Tham gia góp ý kiến vào các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, nghị định và các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khác”.

- Luật Công đoàn năm 1990 (Điều 5) quy định về thẩm quyền trình dự án luật, pháp lệnh và tham gia xây dựng chính sách, pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Công đoàn; góp ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật...

- Luật Bình đẳng giới năm 2006 quy định trách nhiệm của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam “Thực hiện phản biện xã hội đối với chính sách, pháp luật về bình đẳng giới” (khoản 5 Điều 30).

- Nghị định số 88/2003/NĐ-CP của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, tại Điều 22 quy định một trong những quyền của hội là:

“Tư vấn, phản biện các vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của hội theo đề nghị của các tổ chức, cá nhân.

Tham gia ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nội dung hoạt động của hội theo quy định của pháp luật. Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề liên quan tới sự phát triển hội và lĩnh vực hội hoạt động”.

- Các văn bản của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các bộ, ngành khi soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật nhất thiết phải có ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp thông qua Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, như:

- Nghị định số 161/NĐ-CP/2005 ngày 27-12-2005 về việc lấy ý kiến dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình soạn thảo. Đối với những dự án, dự

thảo văn bản quy phạm pháp luật quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi tới Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến các doanh nghiệp (Điều 27).

- Quyết định số 123/2003/QĐ-TTg ngày 12-6-2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Điều lệ của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam quy định nhiệm vụ của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam: “Tập hợp, nghiên cứu ý kiến của các doanh nghiệp để phản ánh, kiến nghị và tham mưu cho Nhà nước về pháp luật, chính sách kinh tế - xã hội nhằm cải thiện môi trường kinh doanh. Tham gia xây dựng và thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế...”.

- Quyết định số 22/2002/QĐ-TTg ngày 30-01-2002 của Thủ tướng Chính phủ về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam đã quy định đối tượng tư vấn, phản biện và giám định xã hội là các chính sách, các chương trình, dự án, đề tài về phát triển kinh tế - xã hội, giáo dục - đào tạo, khoa học, công nghệ và môi trường có tính chất phức tạp, ưu tiên, trọng điểm hoặc đa ngành, do các cơ quan xây dựng, thực hiện hoặc trình cấp trên phê duyệt.

b. Thực trạng tham gia xây dựng chính sách, pháp luật của các hội, TCPCP.

Thứ nhất, tham gia với tư cách là chủ thể soạn thảo luật. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, có 2 dự án luật là dự án *Luật Bình đẳng giới* do Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam chủ trì soạn thảo và dự án *Luật Thanh niên* do Trung ương Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh soạn thảo, đã được Quốc hội xem xét thông qua. Dự án *Luật Chữ thập đỏ* do Hội Chữ thập đỏ chủ trì soạn thảo đã được Quốc hội khóa X thông qua.

Hiện nay, dự án *Luật Trưng cầu dân ý* được phân công cho Hội Luật gia chủ trì soạn thảo. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được giao soạn thảo dự án *Luật sửa đổi, bổ sung Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 1999*.

Thứ hai, góp ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh, nghị định. Mặt trận Tổ quốc cùng các tổ chức thành viên của mình đã đóng góp ý kiến vào nhiều sự án luật, pháp lệnh như *Luật về Hội*, *Luật Trợ giúp pháp lý*, *Luật Cư trú*, *Luật Công chứng*, *Luật Trưng cầu dân ý*, *Luật Đặc xá*, *Luật Thuế thu nhập cá nhân*, *Pháp lệnh Dân chủ cơ sở*, *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, *Luật Cán bộ, công chức*...

Việc lấy ý kiến đóng góp cho các văn bản quy phạm pháp luật được các hội, TCPCP thực hiện bằng nhiều hình thức như tổ chức các hội thảo, tọa đàm; gửi thư xin ý kiến các cá nhân, tổ chức thành viên trực thuộc; gửi phiếu khảo sát về những nội dung quan trọng trong dự thảo; qua trang web của các hội, TCPCP đăng tải các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật...

Thứ ba, tổ chức rà soát các văn bản quy phạm pháp luật và quá trình thực thi để kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định và đổi mới cơ chế thực thi. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đã chủ động tiến hành thống kê, xây dựng Danh mục giấy phép kinh doanh và chứng chỉ hành nghề có hiệu lực để đề xuất, kiến nghị bãi bỏ những giấy phép không hợp lý...

Thứ tư, thực hiện phản biện xã hội đối với các chính sách, pháp luật. Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam cùng các hội thành viên đã tập trung tư vấn, phản biện đối với các chính sách trong lĩnh vực môi trường, chống ngập úng và ùn tắc giao thông, xử lý chất thải rắn, quy hoạch mạng lưới giao thông đường thủy, cảng biển; tổ chức nghiên cứu phản biện xã hội đối với Dự án *Luật về Hội*...

Nhìn chung, trong thời gian gần đây, việc khuyến khích, tạo điều kiện để các

hội, TCCP tham gia xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước từng bước được thể chế hoá; nhận thức của các cơ quan nhà nước về vai trò của các hội, TCCP trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật có sự chuyển biến theo hướng tích cực; tinh thần trách nhiệm và năng lực tham gia xây dựng chính sách, pháp luật của các hội, TCCP bước đầu được tăng cường.

Tuy nhiên, việc huy động các hội, TCCP tham gia vào quá trình hoàn thiện chính sách, pháp luật vẫn còn những hạn chế nhất định.

- Về thể chế, các quy định của pháp luật hiện hành chưa quy định rõ ràng và đầy đủ về trình tự, thủ tục của các hội, TCCP tham gia vào việc xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật; chưa có chế tài quy định rõ trách nhiệm tiếp theo, giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo. Quy định của *Hiến pháp* 1992 và *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2008 chưa quy định rõ những tổ chức thành viên nào của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền trình dự án luật... Do đó, không rõ là các tổ chức thành viên như Hội sinh vật cảnh Việt Nam hay Hội Mỹ nghệ - Kim hoàn - Đá quý Việt Nam hoặc Tổng hội Thánh tin lành Việt Nam có quyền trình dự án luật hay không?

Nhìn chung, có thể nói vai trò giám sát xã hội và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân đối với chính sách, pháp luật của Nhà nước chưa được thể chế hóa. (Ngay cả về nhận thức, còn chưa thống nhất là chỉ giám sát việc tổ chức thực hiện hay cả quá trình soạn thảo, và phản biện xã hội chỉ đối với quá trình soạn thảo hay cả trong tổ chức thực hiện?).

- Về tổ chức thực hiện của các cơ quan nhà nước, quy trình soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật còn chưa thực sự công khai, minh bạch. Việc tổ chức lấy ý kiến các tổ chức, cá nhân liên quan về các văn bản quy phạm pháp luật còn phụ thuộc nhiều vào ý muốn chủ quan của cơ quan soạn thảo, một số trường hợp còn

mang tính hình thức theo kiểu “về cơ bản đồng ý”. Các đại biểu Quốc hội là đại diện của các tổ chức xã hội chưa có điều kiện phát huy vai trò chủ động trong việc đưa ra các sáng kiến pháp luật và trực tiếp tham gia đóng góp vào chương trình xây dựng pháp luật.

- Về phía các hội, TCCP, nhiều trường hợp chưa nhận thức được tầm trọng của việc tham gia xây dựng chính sách, pháp luật; thiếu điều kiện vật chất và nguồn kinh phí thực hiện; trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ hội còn hạn chế.

3. Một số đề xuất về phương hướng nâng cao vai trò của các hội, tổ chức phi chính phủ trong việc tham gia vào quá trình xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật.

- Tiếp tục đổi mới nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước và của chính bản thân các hội, TCCP về vai trò của các hội, TCCP trong việc tham gia xây dựng chính sách, pháp luật.

- Hoàn thiện môi trường pháp lý theo hướng tạo điều kiện và phát huy vai trò của các hội, TCCP trong công tác xây dựng chính sách, pháp luật. Quy định các hình thức và mức độ tham gia điều tra tình hình kinh tế - xã hội, xác định nhu cầu điều chỉnh pháp luật; cụ thể hóa quyền trình dự án luật của các hội, TCCP; quy định rõ quyền tham gia ban soạn thảo của đại diện các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có nội dung điều chỉnh liên quan trực tiếp đến các thành viên, hội viên của tổ chức đó. Định rõ trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong việc phối hợp với các hội, TCCP để lấy ý kiến tham gia xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật.

- Thực hiện công khai, minh bạch quá trình xây dựng và nội dung dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật. Ban soạn thảo cần công khai ý kiến đóng góp của các tổ chức, cá nhân tham gia soạn thảo chính

sách, pháp luật và giải trình lý do tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến đóng góp đó để khắc phục tình trạng hình thức, chiếu lệ trong việc lấy ý kiến tham gia. Cơ quan thẩm định phải kiểm tra việc lấy ý kiến của các đối tượng chịu tác động của văn bản và mức độ, kết quả tiếp thu, chỉnh lý của cơ quan soạn thảo. Đảm bảo quy trình, nguyên tắc làm việc dân chủ, bình đẳng, phát huy năng lực của các thành viên ban soạn thảo.

- Nhà nước ban hành và bổ sung pháp luật để Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội. Nâng cao chất lượng và hiệu quả phản biện xã hội đối với việc xây dựng chính sách, pháp luật.

- Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và các hội, TCCP trong việc xây dựng chính sách, pháp luật; quy định rõ trách nhiệm chia sẻ thông tin của các cơ quan nhà nước đối với các hội,

TCCP trong việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật.

Đa dạng hóa các chủ thể sáng kiến pháp luật và thành phần tham gia các ban soạn thảo, tạo điều kiện cho đại diện của các hội, TCCP tham gia. Các đại diện của các tổ chức tham gia ban soạn thảo phải có trách nhiệm thể hiện rõ quan điểm của tổ chức mình, đồng thời, các tổ chức có đại diện phải tạo điều kiện huy động trí tuệ của hội viên cùng tham gia.

- Nâng cao năng lực tham gia xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật của các hội, TCCP; trong đó, chú ý việc tăng cường sự tham gia của các hội viên, thành viên, gắn bó hội viên, thành viên với tổ chức và các hoạt động của hội; thiết thực đáp ứng quyền lợi của hội viên.

- Tạo điều kiện cấp kinh phí để các đại biểu Quốc hội, các viện nghiên cứu, hội, hiệp hội chủ trì và tham gia soạn thảo các dự án chính sách, pháp luật □

* * * * *

NHỮNG CHÍNH SÁCH CƠ BẢN CỦA...

(Tiếp theo trang 13)

cuộc thi sáng tác văn học, nghệ thuật, báo chí về đề tài miền núi, DTTS; tăng thời lượng và nội dung phản ánh đời sống thực tiễn của đồng bào DTTS trên đài phát thanh và truyền hình địa phương... để phục vụ đồng bào DTTS.

Bên cạnh đó, nhằm khích lệ và tạo điều kiện giúp đỡ đối với con em các DTTS, Nhà nước thực hiện chính sách cấp học bổng đối với học sinh, sinh viên là người DTTS; tiến hành dạy nghề đối với học sinh DTTS học ở các trường dân tộc nội trú.

Đồng thời, Nhà nước cũng thực thi chính sách cấp phát một số loại báo, tạp chí cho vùng dân tộc thiểu số, như "Nhi đồng măng non" của báo Nhi đồng; báo

"Nông thôn ngày nay" của Hội Nông dân Việt Nam, báo "Văn hóa" của Bộ Thông tin và Truyền thông...

Hiện nay, Nhà nước đã và đang tạo mọi điều kiện thuận lợi để xúc tiến tổ chức Đại hội đại biểu các DTTS Việt Nam. Điều đó cũng thể hiện rõ nét chính sách của Nhà nước đối với đồng bào các DTTS ở nước ta.

Như vậy, chính sách của Nhà nước về DTTS có rất nhiều nội dung phong phú, thiết thực, nhờ đó đã tạo ra khối đoàn kết dân tộc rộng rãi và bền vững, là nền tảng căn bản của xã hội nước ta. Tuy nhiên, để không ngừng nâng cao đời sống về mọi mặt của các DTTS ở nước ta, Nhà nước cũng cần tiếp tục nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung các chính sách đó cho phù hợp với thực tiễn tình hình cách mạng hiện nay □